

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

E/CEPAL/L.182

19 de octubre de 1978

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina

CASOS RECIENTES DE MEDIDAS PROTECCIONISTAS APLICADAS A
EXPORTACIONES DE PAISES LATINOAMERICANOS

La elaboración de este informe estuvo a cargo de la Oficina Regional de CEPAL en Montevideo con la colaboración del Sr. Gustavo Fernández, como Consultor.

70-10-2338

CASOS RECIENTES DE MEDIDAS PROTECCIONISTAS APLICADAS A EXPORTACIONES
DE PAISES LATINOAMERICANOS

El presente documento es una compilación, basada en consultas informales, de algunos de los casos recientes más importantes de medidas proteccionistas aplicadas por países desarrollados, que se agregan a las que ya existían, o las intensifican, y que afectan seriamente exportaciones de países latinoamericanos.

1. ACERO

1.1 En las recientes décadas la industria mundial del acero se ha caracterizado por una rápida expansión de capacidad, especialmente en el Japón; el establecimiento de nuevas plantas en algunos países en desarrollo, orientadas tanto a la sustitución de importaciones como a la exportación y por la aparición de disparidades entre las tasas de crecimiento de la producción y del consumo en ciertos países.

En consecuencia, se han producido cambios importantes en el cuadro de comercio internacional en este sector.

Globalmente, las exportaciones representaron el 13 % de la producción en 1955 y 22 % en 1975. La producción japonesa creció 10 veces entre 55/75 y su consumo 5 veces. La producción de los Estados Unidos creció sólo a un 9 % por año de manera que ese país resultó ser el mayor importador del mundo en productos de acero.

1.2 Estados Unidos

En los últimos 20 años existieron presiones proteccionistas en los Estados Unidos, en este sector. Fué bajo su influencia que en 1967, Japón y la Comunidad Europea del Carbón y del Acero suscribieron acuerdos voluntarios de limitación de exportaciones al mercado norteamericano, los que se mantuvieron en el período 69-74.

En el período 69-71 la tasa de crecimiento de las importaciones norteamericanas de esos dos mercados fue de 5 % anual y de 2.5 % en el período 72-74.

/Esos acuerdos

Esos acuerdos no fueron renegociados a su expiración en 1974.

En 1975 USA negoció un acuerdo de organización de mercados con Japón, que establece límites anuales en las importaciones de cinco categorías de aceros especiales.

Simultáneamente, a solicitud del Comité de la Industria de Herramientas de Acero y de la Unión de Trabajadores de Acero, la Comisión de Comercio Internacional recomendó el establecimiento de un sistema de cuotas para los principales países proveedores y una cuota global para los países que no tenían antecedentes como exportadores.

En marzo de 1976 el Presidente de Estados Unidos decidió adoptar esa recomendación e impuso un sistema de restricciones cuantitativas a las importaciones de aceros especiales, por un período de 3 años. Se asignaron cuotas individuales a Japón, CEE, Suecia y Canadá. Los demás países pueden participar de una cuota global por el sistema de "primero llegado, primero servido".

Argentina tuvo participación en la cuota de "aceros aleados para herramientas", pero en julio de 1977 la asignación de una cuota especial a Austria afectó esa cuota global y, en consecuencia, la participación argentina.

Este país ha gestionado, sin éxito, la asignación de una cuota especial de 800 toneladas, el aumento de la cuota global de este tipo de aceros o la suscripción de un acuerdo de limitación voluntaria de exportaciones.

No obstante los acuerdos mencionados, las presiones para proteger la industria local continuaron creciendo. El 28 de diciembre de 1977, el Departamento del Tesoro puso en vigencia un mecanismo de precios de activación (Trigger Price Mechanism) para las importaciones de aceros no sujetos a cuota.

Este sistema comprende:

- a) determinación de los precios de referencia;
- b) adopción de un caso típico de factura comercial;
- c) la recopilación y análisis continuo de estadísticas sobre costos de producción, precios de acero en los países exportadores y el estado de la industria en los Estados Unidos, y

/d) si

- d) si fuera el caso, acción de acuerdo a lo dispuesto en la ley antidumping, en caso de importaciones realizadas por debajo de los precios de referencia.

Este sistema añade una nueva restricción en el mercado de acero de los Estados Unidos, como es obvio y ha sido objeto de una serie de reclamos de países latinoamericanos, especialmente Argentina, México y Perú.

1.3 Comunidad Económica Europea

En general, los países europeos han enfrentado los problemas de la Comunidad del Hierro y del Acero, a través de asistencia a las empresas en dificultades y algunas medidas de vigilancia y acciones antidumping de salvaguardia.

En 1972 se aplicaron medidas antidumping a las importaciones de tubos de acero de España. En 1976 a ciertas importaciones de China. En 1977 se iniciaron acciones antidumping contra importaciones de esos dos países y de Sud-Africa y Brasil.

La situación continuó deteriorándose. En 1977 sus exportaciones disminuyeron en un 27 % en relación al nivel de 1974 y las importaciones crecieron en un 67 %, abriéndose fuerte competencia entre los proveedores de bajos costos como Brasil, China y Sud-Africa.

La CEE expresó interés en concluir acuerdos bilaterales con los principales exportadores (Brasil, Japón, Corea, Sud-Africa y varios países de Europa Oriental) con el fin de establecer tanto las cantidades como los precios de los productos de acero que importe la Comunidad.

Actualmente, Brasil y la CEE se encuentran en consultas iniciales sobre las futuras exportaciones de hierro, especialmente arrabio. Se trataría de aplicar un modelo semejante al utilizado por la CEE con el Japón. En ese caso se acordó una limitación voluntaria de exportaciones japonesas, con un nivel de precios inferior entre 4 % y 6 % al de los precios europeos.

En la práctica ya se han producido entendimientos entre empresas brasileras y europeas en esa dirección.

La industria brasileras tiene un alto grado de integración. En efecto, ese país posee tanto recursos naturales como tecnología a diferencia

de varios países desarrollados cuya dependencia de materia prima importada es creciente.

Por esa razón, los Estados Unidos, la CEE y otros países industrializados presionan para que se les garantice acceso regular a las fuentes de materias primas, empleando distintos elementos de negociación. Por ejemplo, se afirma en Japón que es muy probable la celebración de un acuerdo entre los países industrializados limitando la transferencia de tecnología a los países en desarrollo.

En realidad, la industria brasilera del acero estaría orientada la próxima década a la atención de su dinámico mercado interno. Sus excedentes son temporales y, en consecuencia, sus corrientes de exportación son irregulares. No siempre exportan los mismos productos y lo hacen en cantidades variables.

Una vez que se haya satisfecho la demanda interna, es probable que las exportaciones brasileras de acero se orienten en medida significativa a los mercados de América Latina y Estados Unidos.

En el caso del Perú, la contracción del mercado interno, ha originado acumulación de excedentes, de difícil comercialización en el mercado internacional, debido justamente a las crecientes prácticas proteccionistas de los países industrializados. El Perú ha señalado su disposición a cancelar con acero parte de su deuda externa, cuya incidencia negativa en la balanza de pagos peruana es una de las causas de la recesión que dió lugar a esos excedentes.

2. TEXTILES

2.1 Este sector figura entre los que durante más tiempo han sido objeto de restricciones al comercio, sancionadas internacionalmente.

El Acuerdo Relativo al Comercio Internacional de Textiles, conocido como Acuerdo Multifibras, tiene antecedentes en el Acuerdo de Corto Plazo sobre Textiles de Algodón de 1961 y en el Acuerdo de Largo Plazo Relativo al Comercio Internacional de Textiles de Algodón, vigente entre 1962 y 1973.

El Acuerdo Multifibras acaba de prorrogarse por un nuevo período hasta 1981. Su objetivo general es el de lograr una estabilización del

/mercado mundial

mercado mundial de textiles, reglamentándose la aplicación de restricciones si se produjeran acciones capaces de desorganizar ese mercado y tratando, en todo caso, de no desmejorar la performance del último año del país al cual se apliquen las restricciones.

2.2 Estados Unidos

Las presiones proteccionistas de los Estados Unidos en este sector datan de la década de 1950. En principio estuvieron dirigidas contra las importaciones japonesas a las cuales se sumaron otros proveedores como Hong Kong; la reunión del GATT de 1961, por otro lado, en la cual se formalizó el primer acuerdo internacional sobre la materia, también fue promovida por Estados Unidos.

El mercado de textiles de ese país muestra altas tasas de crecimiento. El consumo total se incrementó de aproximadamente 3 millones de toneladas en 1970 a 5.5 millones en 1976. Gran parte de esta expansión ha sido cubierta con la producción doméstica; la tasa de penetración de textiles importados creció de 7.5 % del consumo aparente de Estados Unidos en 1967 a 10.6 % en 1976 y se halla regulada por 18 acuerdos bilaterales, suscritos al amparo de las previsiones del Acuerdo Multifibras, siete de los cuales corresponden a convenios con países latinoamericanos.

Brasil suscribió recientemente su convenio bilateral, que cubre la totalidad de textiles de algodón, con cuotas y tasas de expansión anual moderadas.

La negociación del convenio 1978-1983, suscrito entre Colombia y Estados Unidos no ofreció muchas dificultades, debido al crecimiento de la demanda doméstica colombiana y a la consiguiente disminución de su oferta exportable. Sin embargo, es notorio el carácter rígido de las cuotas allí establecidas y el hecho de que no se haya previsto su crecimiento en los primeros años.

Además, de las restricciones cuantitativas establecidas en los citados convenios bilaterales, las exportaciones latinoamericanas de textiles al mercado de los Estados Unidos son objeto de acciones destinadas a imponer derechos compensatorios, ejecutadas en aplicación de la sección 331 de la Ley de Comercio de ese país.

/En virtud

En virtud de lo dispuesto en esa norma se puede demandar ante el Departamento del Tesoro, la imposición de derechos compensatorios (countervailing duties) a las importaciones de productos extranjeros que hayan sido subsidiados en sus países de origen.

La petición debe presentarse ante el Departamento del Tesoro y publicarse en el Registro Federal. Dentro de los seis meses de planteada la solicitud debe expedirse una decisión preliminar. Si en ella se estableció la existencia de subsidios, en opinión del Departamento del Tesoro, éste tiene un plazo de otros seis meses para negociar la eliminación del subsidio en el país respectivo. Al término de ese plazo se podrán aplicar los citados gravámenes compensatorios si los subsidios no fueron eliminados. No obstante, el Departamento del Tesoro puede mantener en suspenso la aplicación del derecho compensatorio si juzga que el país afectado tiene una razonable disposición para eliminar los subsidios demandados.

En todo caso, se trata de una norma que mantiene principios de una ley del siglo pasado, con conceptos arcaicos que no se compadecen con la realidad del comercio internacional actual. Por otra parte, su carácter automático excluye toda noción de daño o perjuicio a determinadas actividades, la cual figura como exigencia de demostración previa en la más actualizada legislación antidumping.

En Octubre de 1977 la Amalgamated Clothing and Textile Workmen Union presentó demanda solicitando la imposición de gravámenes compensatorios sobre confecciones para hombres y niños procedentes de Colombia. Ese sindicato afirma que esos productos se benefician de subsidios otorgados por el Gobierno de Colombia a través del Certificado de Abono Tributario (CAT); (12 % para confecciones y 9 % para hilados) de fletes preferenciales de transporte financiados por PROEXPO; seguro de crédito a las exportaciones, zonas francas y financiamiento preferencial a las exportaciones otorgado también por PROEXPO.

El planteamiento incluye todos los aspectos que fueron objeto de otra demanda contra bolsos de cuero procedentes de Colombia, al que nos referiremos en otro punto de este documento.

La decisión preliminar del Departamento de Tesoro expedida al término de los primeros seis meses, calificó como subsidio al Certificado de

/Abono Tributario;

Abono Tributario; a los beneficios otorgados en zonas francas y a los fletes preferenciales de transporte de PROEXPO.

La Asociación Nacional de Industriales de Colombia (ANDI) ha sido encargada de la defensa de los exportadores colombianos ante el Departamento del Tesoro. Se espera el pronunciamiento definitivo hasta fines del presente año. Debe recordarse que existe jurisprudencia sobre el Certificado de Abono Tributario; en oportunidad de resolverse el caso de bolsos de cuero el Departamento del Tesoro estableció que la parte correspondiente a devolución de impuestos indirectos no constituía subsidio. En el mismo sentido se pronunció la Corte Suprema de Justicia de ese país en junio del presente año al expresar que "de acuerdo con los compromisos que tiene adquiridos Estados Unidos en el GATT no hay lugar a la imposición de derechos compensatorios cuando se trata de reembolso de impuestos indirectos".

También se encuentra en trámite una acción para imponer derechos compensatorios a textiles y vestimentas de cuero procedentes de la República Argentina. Ya se ha expedido una decisión preliminar que califica como subsidios a los incentivos impositivos que benefician a industrias que se radican en determinadas zonas del territorio argentino y a la devolución del 10 % del valor FOB de las exportaciones, en caso de que existan ganancias. La misma decisión preliminar señaló que el reembolso de impuestos indirectos, los beneficios otorgados en zonas industriales y las tasas de interés de los créditos a la industria textil argentina, no constituían subsidios. El fallo definitivo del Departamento del Tesoro debe expedirse antes del 7 de Noviembre próximo.

No se ha iniciado trámite respecto de las importaciones norteamericanas de textiles brasileiros, pero funcionarios de este último país señalaron que existen indicios de que una acción semejante podría iniciarse próximamente. En todo caso se trata de un problema potencial, que es conocido por los empresarios brasileiros y que tiene un impacto negativo en la programación de su producción futura.

2.3 Comunidad Económica Europea

El consumo de textiles y vestidos en la CEE se estima en 4 millones

/de toneladas

de toneladas al año. Las importaciones alcanzan a 600.000 Tns. o sea el 15 % del consumo total. Las importaciones procedentes de países en desarrollo se estiman en 500.000 Tns.

Dentro del marco del Acuerdo Multifibras de 1974 la Comunidad suscribió 15 convenios bilaterales con diferentes proveedores, entre los cuales figuraban Brasil y Colombia. Esos convenios incluían cuotas con tasas anuales de crecimiento y un sistema de vigilancia sobre los productos textiles a los cuales no se aplicaban los contingentes, para el caso de que se presentaran incrementos perjudiciales en el nivel de importaciones de la Comunidad.

En Junio de 1977, Francia aplicó restricciones cuantitativas unilaterales a sus importaciones de textiles, las cuales fueron objetadas por la Comisión de las Comunidades. Sin embargo, ante la persistencia francesa la CEE concluyó aprobando las medidas e imponiendo restricciones a camisas e hilados de algodón, procedentes de varios países, entre ellos Colombia.

A fines de 1975 la CEE rechazó el proyecto de un nuevo Acuerdo Multifibras, señalando que no resguardaba apropiadamente la situación de los países importadores. Insistió en esa oportunidad en la incorporación de nuevos principios, relacionados con la organización y desplazamiento de mercados, orientados a proteger los intereses de los países europeos.

Finalmente, resolvió convocar a los países proveedores para negociar y suscribir nuevos convenios bilaterales, aplicando los principios señalados antes de su aprobación en negociaciones multilaterales. Ciertamente, la Comunidad asumió una posición de fuerza en dichas reuniones y los países exportadores se vieron obligados a concluir acuerdos bilaterales, ante la perspectiva del cierre total del mercado europeo de textiles.

Sólo después de la conclusión de esa ronda de negociaciones, se decidió en Ginebra la prórroga del Acuerdo Multifibras por un nuevo período de cuatro años, 1978 - 1981, manteniendo la vigencia de los acuerdos bilaterales suscritos por la CEE en la forma ya descrita.

/Entre los

Entre los países latinoamericanos Argentina, Brasil, Colombia y Perú suscribieron acuerdos bilaterales con la CEE. Guatemala, Haití y otros proveedores menores de la Comunidad acordaron otros convenios que no contienen limitaciones cuantitativas directas, ya que las restricciones sólo se aplicarán si cierto porcentaje de las importaciones globales de la Comunidad fueran excedidas por esos países.

El convenio con la Argentina establece un contingente de 2839 toneladas para hilados de algodón, con una tasa de crecimiento anual del 0.2%. El resto de las posiciones quedan sujetas al régimen de vigilancia. A pocos meses de suscrito el acuerdo bilateral, las exportaciones argentinas alcanzaron los límites máximos establecidos en productos como tops de lana, hilados y tejidos de lana, lo cual ratifica la posición sostenida por la Argentina en el curso de las negociaciones, en el sentido de que los límites fueron impuestos por la Comunidad sobre la base de cálculos incorrectos sobre la verdadera participación de los textiles latinoamericanos en el mercado europeo. Funcionarios argentinos estiman en 20 millones de dólares las corrientes de exportaciones que se perdieron como consecuencia de la vigencia del régimen restrictivo de la CEE.

El acuerdo con el Brasil establece cuotas para ocho productos, con tasas de crecimiento anual muy reducidas, 0.5 % para hilados y 0.25 % para tejidos. Los demás productos textiles quedan sujetos al régimen de vigilancia.

Brasil es proveedor importante de hilados y tejidos de algodón, productos en los que la competitividad latinoamericana es mayor, junto con otras fibras naturales. En las restantes posiciones se puede decir que es un proveedor marginal, aunque se muestra claramente su capacidad para mejorar su oferta. Nuevamente es posible observar la existencia de un potencial exportador contenido por las restricciones europeas.

Los acuerdos bilaterales con Colombia y Perú contienen disposiciones semejantes a las convenidas con Argentina y Brasil. También en

/estos países

estos países se destaca el efecto negativo de las cuotas, de las pequeñas tasas de expansión anual y del sistema de vigilancia sobre la producción y la exportación de textiles.

Las exportaciones peruanas llegaron a un monto aproximado de 15.000.000 de dólares en 1977. Sin embargo, se originan en la contracción de la demanda interna y pueden considerarse temporales. En Colombia, al contrario, el mercado interno creció y disminuyó la oferta al exterior.

2.4 Canadá

En mayo de 1977, Canadian Textile and Clothing Board llegó a la conclusión de que la importación de ciertos textiles amenazaba causar serios perjuicios a productores canadienses de esos items. Sobre la base de ese informe el Gobierno del Canadá resolvió buscar la formalización de acuerdos de limitación voluntaria de exportaciones con los siete principales proveedores. Este sistema reemplazará , a partir de enero de 1979, el de cuota global hasta entonces vigente.

Las importaciones de otros proveedores, como el Uruguay, quedaron sujetas a un régimen a través de un permiso previo, el cual debe otorgarse libremente, a menos que se establezca que las importaciones de ese producto amenacen crecer al punto de desorganizar el mercado.

El 12 de abril de 1977, el Ministerio de Industria, Intercambio y Comercio de Canadá resolvió no otorgar permisos de importación para telas de estambre de varios orígenes, entre ellos Argentina, mientras no se negociaran acuerdos de restricción voluntaria con los países proveedores.

La Argentina y Canadá no han concretado hasta la fecha ningún acuerdo; la posición canadiense en esta materia es poco flexible en cuanto a establecer cuotas que afectan las posibilidades de exportación argentinas. Entretanto, se han suspendido las corrientes de comercio antes existentes con los obvios perjuicios resultantes para los exportadores argentinos.

3. CALZADO

3.1 Estados Unidos

La industria norteamericana del calzado ha sufrido una declinación de sus niveles de producción y empleo, durante la presente década. La producción de 1974 fue inferior en un 25% al nivel alcanzado en 1970 y el número de obreros empleados en el sector disminuyó en un 17% en el mismo período. A partir de 1974, la situación se estabilizó.

En cambio las importaciones crecieron en alrededor de 40% entre 1970-74, la tasa de penetración de importaciones pasó de 21% en 1970 a 27% en 1974. La Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos llegó a la conclusión, sobre la base de tales antecedentes, que las importaciones de calzado distinto del de caucho estaban causando serios daños a la industria local y recomendó la aplicación de restricciones cuantitativas con carácter general. La actual Administración no aceptó esa recomendación y prefirió negociar acuerdos de limitación voluntaria de exportaciones con los dos principales proveedores, Corea del Sur y China (Taiwan). Sin embargo, las presiones proteccionistas persisten y no ha desaparecido el riesgo de que se apliquen contingentes a todas las importaciones, lo cual afectaría seriamente a varios proveedores latinoamericanos.

Por otro lado, se ha venido empleando el mecanismo de los derechos compensatorios para restringir las corrientes de importación de calzado distinto del de caucho de varios países latinoamericanos.

En los primeros meses de 1977, la Comisión de Comercio Internacional inició trámites para aplicar gravámenes compensatorios a los calzados de origen brasilero. Inmediatamente las exportaciones de ese producto bajaron en un 50%. En los meses siguientes, Estados Unidos y Brasil negociaron el nivel de los derechos compensatorios, los cuales finalmente fueron establecidos en 12.4% y 12.8%, frente al 30% que había sido solicitado originalmente, sobre la base de la afirmación de que ese era el nivel de subsidio otorgado por el Gobierno de Brasil a los productores locales. Concluida esa negociación, las exportaciones recobraron sus niveles normales.

En el caso argentino, también se siguió el trámite de aplicación de derechos compensatorios. En el curso del primer semestre de 1977, el Departamento del Tesoro expidió decisión preliminar señalando que las exportaciones de calzado recibían diversos tipos de subsidios y que, en consecuencia, correspondía la aplicación de derechos compensatorios.

El Gobierno argentino, por su parte, estableció que la incidencia impositiva mínima, que afecta a la industria del calzado, por diversos gravámenes internos, era del nivel de 20.27%, mientras que el reembolso del que se beneficia el exportador argentino de calzado es de 20%. Se trata en consecuencia de una devolución de impuestos indirectos que no se puede calificar como subsidio. El Departamento del Tesoro todavía no dictó decisión definitiva.

En Colombia, el problema se planteó alrededor de las exportaciones de calzado con suela de caucho (alrededor de US\$ 700.000 anuales), ítem que no se encuentra incluido en el Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos. El Gobierno de este último país estudió distintas alternativas para atender las demandas proteccionistas de los productores locales. Finalmente acordó otorgar subsidios a los productores domésticos y desechó las posibilidades de aumentar los gravámenes arancelarios (hasta un 35%) o de fijar contingentes a las importaciones. El efecto neto, sin embargo, es el mismo y se traduce en el desaliento de las exportaciones colombianas.

Tanto los Estados Unidos como la Comunidad Económica Europea tratan de conseguir el libre acceso de los países industrializados a las fuentes de materia prima, en este caso cuero. Ese objetivo se conseguiría limitando el derecho de los países en desarrollo a desalentar o prohibir la exportación de materias primas sin transformación local. Se busca incorporar estos conceptos y reglamentarlos a nivel de los principios del GATT.

Naturalmente, en materia de calzado, normas como esas tienen como finalidad disminuir la competitividad de la industria latinoamericana en el mercado mundial, resultado de su posesión de materias primas.

4. ARTICULOS DE CUERO

4.1 Estados Unidos

La aplicación de la Sección 331 de la Ley de Comercio de Estados Unidos ha sido el principal instrumento empleado para frenar las exportaciones latinoamericanas de artículos de cuero.

La imposición de derechos compensatorios a bolsos de cuero procedentes de Brasil desalentó las exportaciones iniciales y liquidó en sus comienzos una potencial corriente de comercio. Los productores brasileiros no incluyen el mercado norteamericano en sus planes futuros.

Se siguió el mismo procedimiento en relación con los bolsos de cuero originarios de Colombia. En Abril de 1977, los sindicatos estadounidenses del ramo solicitaron la imposición de gravámenes compensatorios aduciendo que las exportaciones colombianas eran subsidiadas en su país de origen, a través del Certificado de Abono Tributario; financiamiento de exportaciones preferencial; seguro de crédito a las exportaciones; beneficios de zonas francas y condiciones preferenciales en el financiamiento de las exportaciones.

En el fallo preliminar, el Departamento del Tesoro calificó como subsidio al Certificado de Abono Tributario y al financiamiento a las exportaciones otorgado por PROEXPO. En la etapa final del procedimiento las autoridades colombianas probaron que el Certificado de Abono Tributario era un sistema de reembolso de impuestos indirectos y que la tasa de interés de PROEXPO de 13% era el mismo promedio del interés bancario en Colombia.

La resolución final del Departamento del Tesoro señaló que no podría calificarse como subsidio el financiamiento de las exportaciones otorgado por PROEXPO. Definió, asimismo, que una parte del Certificado de Abono Tributario (de 12% para bolsos de cuero) correspondía efectivamente a la devolución de impuestos indirectos (6.5%) y que la restante era un subsidio del Gobierno de Colombia. El derecho compensatorio no ha sido aplicado, ya que los exportadores colombianos renunciaron a un 5.5% del CAT, mientras el Gobierno de ese país no elimine en dos etapas, hasta fines de 1978.

/La producción

La producción norteamericana de vestimentas de cuero declinó de 258.9 millones de dólares en 1975 a 220.6 millones en 1977. El número de trabajadores que emplea descendió de 10.100 obreros en 1974 a 8.500 en 1976. Paralelamente, sus importaciones crecieron de 103.9 millones de dólares en 1974 a 220.4 millones en 1977. Principales proveedores son Corea y China (Taiwan). La participación uruguaya es de 24.6 millones en 1977, es decir del 11.2% de las importaciones estadounidenses.

La Comisión de Comercio Internacional de ese país inició el 3 de febrero de 1978, a petición de la asociación representante de los productores domésticos, una investigación para determinar si las vestimentas uruguayas de cuero se beneficiaban de subsidios otorgados por su Gobierno y si perjudicaban a una industria local o evitaban que una se instalase. El Departamento del Tesoro concluyó que los reintegros que recibían los productores uruguayos, que alcanzan aproximadamente al 12% del valor FOB de sus exportaciones eran subsidios y que una industria similar norteamericana se perjudicaba por las importaciones de esos productos. La aplicación de los derechos compensatorios fue suspendida en vista de que el Gobierno uruguayo decidió eliminar los reintegros demandados en forma gradual hasta enero de 1979.

La decisión preliminar del Departamento del Tesoro también incluye los incentivos otorgados por el Gobierno argentino; en consecuencia la aplicación de derechos compensatorios es una posibilidad inminente, una vez que se determine que una industria estadounidense es afectada por las importaciones de vestimentas de cuero procedentes de la Argentina.

5. AZUCAR

5.1 Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea

Tanto la Comunidad Económica Europea como los Estados Unidos mantienen un sistema de subsidios a la producción local, en perjuicio de productores mas eficientes de los países en desarrollo, en especial latinoamericanos. El tema ha sido objeto de largos y complejos análisis que, por conocidos, no deben reiterarse aquí.

/Además,

Además, la Comunidad Económica Europea ha otorgado preferencias discriminatorias a los países signatarios del Convenio de Lomé, que formaban parte de sus antiguas colonias.

Ante la imposibilidad política de conseguir la eliminación del sistema proteccionista impuesto por los países industrializados, los países en desarrollo han aceptado una solución temporal, a través del Convenio Internacional del Azúcar, aprobado en octubre de 1977 y puesto en vigor en enero de 1978, con miras a lograr la estabilización de los precios del azúcar, en resguardo de los intereses de los consumidores y productores.

Sin embargo, tampoco este instrumento ha sido suscrito por la Comunidad Económica Europea ni ha sido ratificado por los Estados Unidos. De esta manera, la situación del mercado internacional del azúcar es incierta, debido a la política proteccionista de los principales países desarrollados.

Por otra parte el mismo mes de enero de 1978, el Gobierno de Estados Unidos impuso un gravámen fijo de 2.7 centavos de dólar, a la libra, a la importación de azúcar. A ese derecho debe agregarse el aumento del arancel en un 50%, decretado en noviembre del año pasado. Tal como se anotó en la VIII Reunión de CECOM, celebrada en abril último, esto significa que los impuestos a que están sujetas las exportaciones de azúcar de América Latina a los Estados Unidos son casi el triple de los que estaban vigentes antes de noviembre de 1977. Es bueno recordar que la Administración norteamericana tiene en estudio otros gravámenes y medidas proteccionistas complementarias.

6. CONSERVAS DE PESCADO

6.1. Comunidad Económica Europea

La Comunidad aplica restricciones cuantitativas a las conservas de atún, procedentes del Ecuador. Este producto no se halla incluido en el Sistema Generalizado de Preferencias de la CEE y tiene un gravámen interno de 24%.

La situación competitiva del producto ecuatoriano se agrava por la circunstancia de que el mismo figura entre las preferencias discriminatorias que consagra el Convenio de Lomé.

/Por otro

Por otro lado, funcionarios del Ecuador y del Perú han señalado que los países de la Comunidad plantean constantemente una serie de exigencias relacionadas con las características de embalaje, presentación, peso, etc., que son difíciles de cumplir, representan incrementos desproporcionados de costos o individualizan al vendedor, el cual, generalmente, se halla vinculado con empresas transnacionales de comercialización.

Tanto los exportadores peruanos como ecuatorianos expresaron que se hallarían dispuestos a llenar gran parte de las exigencias de comercialización que se les plantean, pero que las inversiones que requerirían efectuar no se justifican entretanto subsista la política proteccionista de los países industrializados, en materia de conservas de pescado.

7. SOYA

7.1 Estados Unidos

El Brasil es proveedor de aceite de soya del mercado norteamericano. Bajo la presión de los productores locales, preocupados por la competitividad del aceite soya brasileiro, el Gobierno de los Estados Unidos consiguió la suscripción de un acuerdo por el que el Brasil aceptaba la eliminación progresiva de los incentivos que otorgaba para la exportación del mencionado producto. La negociación fue muy compleja y en su desarrollo, Brasil enfrentó la posibilidad de que, en caso de no lograrse un acuerdo, los Estados Unidos aplicaran derechos compensatorios a un gran número de productos de exportación brasileiros, además del aceite de soya.

7.2 Comunidad Económica Europea

Brasil y Estados Unidos son los principales proveedores de soya de la CEE. En 1973 debido a un déficit transitorio de la producción norteamericana, la producción brasileira consolidó su participación en el mercado europeo. En 1977, por presión de los industriales de aceite, la CEE abrió una investigación sobre los incentivos que otorgaba el Gobierno brasileiro a los productores de torta de soya.

/Como es

Como es sabido, el sistema brasilero de incentivos se aplica en función del grado de transformación del producto exportado, política de empleo universal ya que trata de estimular la exportación de valor agregado local. La CEE estimó que esa política -que no otorgaba incentivos a la exportación de soya pero sí a la de torta de soya- planteaba una situación inequitativa de competencia para los productores europeos de torta de soya. Las normas del GATT no contienen provisiones sobre esta materia y en su ausencia una Resolución Comunitaria faculta a la CEE para adoptar medidas destinadas a restablecer las condiciones de competencia, afectadas a su juicio.

Ante esas circunstancias, el Brasil y la CEE convinieron que el primero de los nombrados buscaría una nivelación en el tratamiento fiscal para la soya y la torta de soya. Se trata de una salida pragmática a una situación conflictiva, aunque representa claramente una concesión del país exportador.

Es interesante anotar que alrededor del asunto se plantearon conflictos de intereses entre las filiales brasileiras y la casa matriz de una misma empresa transnacional, que fueron resueltos con el convenio señalado en el párrafo anterior.

8. FLORES

8.1 Estados Unidos

Las exportaciones colombianas de flores al mercado norteamericano crecieron de US\$ 762.100 en 1970 a US\$ 26.751.000 en 1977.

Ante esa circunstancia, el Departamento del Tesoro inició y concluyó el trámite previsto en la sección 331 de la Ley de Comercio para aplicar derechos compensatorios a las flores procedentes de Colombia. El Fallo definitivo señaló la existencia de subsidios y autorizó la imposición del gravámen. Los exportadores colombianos renunciaron entonces al Certificado de Abono Tributario, que se redujo de 15% a 1 por mil. Como se ha podido observar en el caso de los bolsos de cuero del propio Departamento del Tesoro consideró que una parte importante del CAT no era subsidio, ya que se trataba de devolución de impuestos indirectos. Sin embargo, los productores de flores,

/conscientes de

conscientes de su competitividad resolvieron, como ya se ha dicho, aceptar un CAT puramente simbólico.

Como las exportaciones continuaron creciendo, en 1976 comenzaron las presiones internas para aplicar restricciones cuantitativas a las flores colombianas. No se han impuesto contingentes hasta la fecha, pero las presiones continúan.

9. ZINC

9.1 Estados Unidos

Los productores norteamericanos solicitaron a la Comisión de Comercio Internacional el establecimiento de una cuota de 350.000 toneladas cortas para las importaciones de zinc en los Estados Unidos y la imposición de un gravámen de 7 centavos de dólar la libra por encima de la cuota indicada. La Comisión de Comercio Internacional resolvió convocar a los países que pudieran sentirse afectados por esa medida para que presenten sus reclamaciones en audiencias públicas, a celebrarse a partir de marzo de 1978.

Las medidas sugeridas por los productores norteamericanos dejarían una presión adicional de 200.000 toneladas cortas de zinc metálico en el mercado internacional que no podrían colocarse en el mercado norteamericano. Naturalmente, los exportadores no incluidos en la cuota de 350.000 toneladas cortas se verían obligados a colocar sus excedentes en el mercado internacional, con las consiguientes repercusiones negativas en los precios internacionales del zinc refinado y concentrado, así como de subproductos como cadmio, plomo y plata.

Funcionarios peruanos señalaron que esta medida afectaría seriamente los proyectos en actual desarrollo de Cajamarquilla y la ampliación de CENTROMIN. Estimaron que significaría un menor ingreso de aproximadamente diez millones de dólares para el Perú, suponiendo que se incluya en la cuota general una participación semejante al volumen de exportaciones normales al mercado estadounidense (23.000 toneladas cortas). Si esa concurrencia no se produjese los efectos negativos serían bastante mayores a los indicados.

10. COBRE

10.1 Estados Unidos

En forma semejante a la del zinc, se encuentra pendiente de decisión en la Comisión de Comercio Internacional una solicitud de productores norteamericanos para establecer cuotas para las importaciones de cobre refinado y fijar gravámenes de 17 centavos de dólar por libra para las importaciones que excedan la cuota.

11. CARNE

11.1 Las exportaciones mundiales de carne fresca, refrigerada y congelada se incrementaron de 1.833.000 toneladas en 1967 a 2.394.000 en 1975, con valor total promedio para el período de 2.570 millones de dólares. Los países industrializados (especialmente CEE, Australia y Nueva Zelandia) fueron los principales exportadores, con una participación que creció de un 63% en 1967 a 82% en 1975. En cambio, la participación de los países en desarrollo (dentro de las cuales las exportaciones latinoamericanas representan el 90%) disminuyó bruscamente de un 27% en 1973 a 11% en 1975.

Las exportaciones mundiales de carne enlatada y preparada fueron del orden promedio de 810.000 toneladas en el período 1967-75. Nuevamente los países desarrollados abarcaron la mayor parte de ese comercio con un 58% en 1967 y 64% en 1975. Los países en desarrollo (de los cuales las exportaciones latinoamericanas representan el 80%) tuvieron una participación del 18% del total de las exportaciones globales.

11.2 Estados Unidos y Japón

Los mercados de estos países están prácticamente cerrados a las exportaciones de carne de países latinoamericanos, excepto carne enlatada. Se trata de una restricción absoluta, que no requiere de mayores comentarios.

/11.3 Comunidad

11.3 Comunidad Económica Europea

El arancel europeo es relativamente bajo (16% para ganado en pié y de 20% para carne) pero crece hasta niveles muy altos por la aplicación del complejo mecanismo de derechos móviles, con cuya utilización el total de gravámenes a la importación de ganado en pié es de 102% y de 151% para carne. A estas restricciones arancelarias deben sumarse otras medidas como la licencia previa de importación; cupos de importación con derechos móviles diferenciales y subsidios a las exportaciones de la Comunidad.

Entre 1974 y 1977 la CEE puso en vigencia varios procedimientos de prohibición de importaciones, que fueron desde la prohibición total hasta sistemas que podrían llamarse de intercambio compensado. Por ejemplo, entre julio y septiembre de 1975 se admitían importaciones hasta 50.000 toneladas siempre que la Comunidad exportara la misma cantidad. Entre septiembre y diciembre de 1975 se podían importar 2 toneladas por cada una exportada. En abril de 1977 se levantaron esas prohibiciones y se empezó a imponer el arancel más derechos móviles muy elevados.

Como se puede ver, el continuo descenso de las exportaciones latinoamericanas tiene su origen en las restricciones aplicadas por la Comunidad Económica Europea, las que han sido motivo de persistentes reclamaciones en foros internacionales y reuniones bilaterales, sin mayor éxito.